

SÓCIOS

Carmo Sousa Machado
Manuel de Andrade Neves
Rui Peixoto Duarte
Bernardo de Arrochela Alegria
José Maria Corrêa de Sampaio
Pedro Pais de Almeida
Ricardo Vieira
José Eduardo Martins
Armando Martins Ferreira
Duarte de Athayde
Guilherme Santos Silva
Paulo de Tarso Domingues
Maria Dulce Soares
Manuel Durães Rocha
Francisco Patrício
Ana Sofia Batista
Marta de Oliveira Pinto Trindade
José Miguel Tropa
Fernando Veiga Gomes
Inês Sequeira Mendes
Alexandra Courela
Alexandra Nascimento Correia
Patrícia Viana
António Pina
Zara Jamal
Teresa Brito da Silva
César Bessa Monteiro, jr.
Ricardo Henriques

CONSELHO CONSULTIVO

Miguel Teixeira de Abreu
(Sócio Honorário)
Paulo Gouveia e Silva
Henrique Trocado
Augusto Marques

CONSULTORES

Artur Reis e Sousa
César Bessa Monteiro
Emanuel Vidal Lima
Luís Freire de Andrade
José Henriques da Silva
Manuel Castro Almeida
Luís Marques Mendes
Paulo Teixeira Pinto
Luís Fábrica
Luís Barreto Xavier
Sérgio Miguel
Mário João Fernandes
Luís Gonçalves da Silva
Ana Gouveia Martins
Alexandre Miguel Mestre
Luís de Andrade Pinhel
Ricardo Branco

SÓCIOS CONTRATADOS

José Carlos Vasconcelos
Patrícia Perestrelo
Luís Fraústo Varona
Gonçalo Malheiro
Micaela Afonso
Mafalda Teixeira de Abreu
Marta Romano de Castro
Rodrigo Formigal
Tiago Corrêa do Amaral
Madalena Caldeira
Gonçalo Delicado
Pedro Barosa

Lisboa | Porto | Madeira
Em parceria:
Angola | Brasil | Cabo Verde
China | Moçambique
Joint office:
Timor-Leste

MEMORANDUM

De: ABREU ADVOGADOS

Para: NOVO VERDE – ENTIDADE GESTORA DE RESÍDUOS DE EMBALAGENS, S.A.

Data: 12 de julho de 2019

Assunto: Análise do projeto de lei que regulamenta destinado às pontas de cigarro, de charuto ou outros cigarros pelo consumidor, pessoas ou entidades exploradoras de estabelecimentos comerciais, de transportes públicos, de edifícios destinados a ocupação não habitacional tais como prestação de serviços, instituições de ensino superior, atividade hoteleira e alojamento local.

0. A CONSULTA

Solicita-nos a N/ Cliente NOVO VERDE uma análise jurídica do PJI 1214/XIII/4.^a (PAN) - Regulamenta o fim que deve ser atribuído às pontas de cigarros -, para efeitos de fazer presente a título de contributo para a sua audição parlamentar em sede de discussão do referido projeto em Comissão, generosamente promovida a instâncias de S. Ex.^a Senhor Presidente da Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território, Descentralização, Poder Local e Habitação, M.I. Deputado Pedro Soares (BE).

Respondendo à consulta tal como solicitada, não se prescindirá da também nos trabalhos parlamentares - distinção entre ANÁLISE NA GENERALIDADE e ANÁLISE NA ESPECIALIDADE, ainda que pelas específicas soluções consagradas na especialidade perpassa um conjunto de vícios - nomeadamente de inconstitucionalidade - que inquinam o diploma no mais fundo e largo espectro da sua estrutura considerada na generalidade.

Abreu & Associados
Sociedade de Advogados, SP, RL
info@abreuadvogados.com
www.abreuadvogados.com

Lisboa
Av. Infante D. Henrique, 26
1149-096 Lisboa - Portugal
Tel. +351 21 723 18 00
Fax. +351 21 723 18 99
E-mail: lisboa@abreuadvogados.com



A Abreu Advogados é a 1ª sociedade de advogados em Portugal com sistema de gestão certificado (ISO 9001)

- 1. ANÁLISE NA GENERALIDADE - O REGIME JURÍDICO PROJETADO COMO NORMA ESPECIAL SOBRE ABANDONO DOS RESÍDUOS E A INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL GERAL DA INICIATIVA, POR VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA CULPA EM MATÉRIA SANCIONATÓRIA E DA PROPORCIONALIDADE, NA VERTENTE DA PROIBIÇÃO DO EXCESSO.**

1.1 A VERTENTE INICIATIVA COMO REGIME ESPECIAL APLICÁVEL AO ABANDONO DE RESÍDUOS

I. Nos termos do n.º 3 do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 178/2006, de 5 de setembro, na sua redação em vigor, que aprovou o Regime Geral da Gestão de Resíduos, a designar doravante como «RGGR», *"São igualmente proibidos o abandono de resíduos, a incineração de resíduos no mar e a sua injeção no solo, a queima a céu aberto nos termos do artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 78/2004, de 3 de Abril, bem como a descarga de resíduos em locais não licenciados para realização de tratamento de resíduos"*.

Conforme definido na alínea a) do artigo 3.º do mesmo RGGR, *"«Abandono» [é] a renúncia ao controlo de resíduo sem qualquer beneficiário determinado, impedindo a sua gestão"*.

Ora: (i) é exatamente neste conceito de *abandono* que se subsume o descarte de pontas de cigarro e afins na via pública; e (ii) precisamente, nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 67.º do RGGR, *"Constitui contra-ordenação ambiental muito grave, punível nos termos da Lei n.º 50/2006, de 29 de Agosto, alterada pela Lei n.º 89/2009, de 31 de Agosto, e rectificada pela Declaração de Rectificação n.º 70/2009, de 1 de Outubro, a prática dos seguintes actos (...) A violação das proibições previstas no n.º 3 do artigo 9.º"*, entre as quais figura, tal qual o acabado de verificar, a proibição do abandono de resíduos; (iii) sendo que, nos termos do n.º 4 do artigo 22.º da citada Lei n.º 50/2006, *"Às contraordenações muito graves correspondem as (...) coimas[,] (...) Se praticadas por pessoas singulares, de (euro) 10 000 a (euro) 100 000 em caso de negligência e de (euro) 20 000 a (euro) 200 000 em caso de dolo[, e,] (...) Se praticadas por pessoas coletivas, de (euro) 24 000 a (euro) 144 000 em caso de negligência e de (euro) 240 000 a (euro) 5 000 000 em caso de dolo"*.

II. Ora, de diverso face ao regime geral do abandono, na vertente iniciativa legislativa, temos:

- 1) Nos termos da respetiva exposição de motivos, a necessidade de fazer face ao abandono de uma fileira específica de resíduos que se entende superiormente prejudicial para o ambiente e para a sociedade do que os demais tipos de abandono, porque mais difuso e socialmente aceite;
- 2) As obrigações constantes dos n.ºs 1 a 3 do artigo 6.º, estendidas aos edifícios públicos

nos termos do artigo 7.º, de acordo com cujos preceitos “Os estabelecimentos comerciais, nomeadamente de restauração e bebidas, devem dispor de cinzeiros e de equipamentos próprios para deposição dos resíduos indiferenciados e selectivos, produzidos pelos seus clientes, nomeadamente recipientes dotados de especificidades facilitadoras da sua utilização, como sendo a existência de tampas basculantes ou outros meios, por forma a impedir o espalhamento de resíduos na via pública[, assim como] (...) devem proceder à limpeza das áreas de ocupação comercial e das zonas de influência[, tal como] (...) As empresas que gerem os transportes públicos são responsáveis pela colocação de cinzeiros junto das plataformas de embarque bem como das paragens de autocarros”;

3) A sanção, com contraordenação muito grave, nos termos atrás observados, das obrigações acabadas de elencar.

III. Facilmente se conclui então que, relativamente às pessoas singulares que descartam pontas de cigarros, etc., **a presente iniciativa pura e simplesmente se limita a reproduzir**, especificamente nomeando as pontas de cigarros e afins, **o regime jurídico do abandono já existente**, nos termos da alínea a) do artigo 3.º, do artigo 9.º e da alínea a) do n.º 1 do artigo 68.º, todos do RGGR.

E esta aparentemente inocente repetição não é de todo inocente do ponto de vista da *segurança jurídica* e da *proporcionalidade*, na vertente da adequação ao fim pretendido, tal qual tem vindo a ser definida pela nossa jurisprudência constitucional enquanto subprincípio do princípio constitucional do Estado de Direito, consagrado no artigo 2.º da Constituição da República Portuguesa (a designar doravante como «Constituição»).

É que: (i) atualmente, qualquer intérprete da comunidade de intérpretes legitimada, do particular assistido de apoio jurídico ao juiz e ao polícia, de segurança, com competência nacional ou municipal, sabe que as regras do abandono constantes do RGGR se aplicam ao abandono de qualquer resíduo, desde pontas de cigarros, passando por papéis, até monstros e outros quaisquer resíduos; (ii) enquanto, com a introdução de uma lei especial para as pontas de cigarros exatamente com a mesma consequência sancionatória, para os particulares, da lei geral, já começa a ser legítimo perguntar-se o aplicador se, por exemplo, o abandono de resíduos análogos às pontas de cigarros, em termos de tamanho e volume, como papéis ou pastilhas elásticas, ou outros resíduos quaisquer com a mesma expressão e proveniência de abandono, está mais legitimado do que o abandono das pontas de cigarro, porque este último se encontra punido duas vezes, enquanto o abandono dos demais resíduos se perde no elastério da norma geral.

Ficará, por conseguinte, instalado o caos em termos de aplicação da lei ao abandono de pequenos resíduos, com a evidente **violação dos princípios da *segurança jurídica*** – na vertente de certeza do Direito – e da ***proporcionalidade*** na vertente da adequação, todos tidos pela jurisprudência constitucional constante por concretizações da cláusula de Estado de Direito consagrada no artigo 2.º da Constituição.

IV. Já quanto ao alargamento de obrigações e correspondentes sanções às pessoas coletivas no tocante à evitação do abandono de resíduos provenientes de cigarros e afins, se à partida nada há a apontar no que toca à obrigação de instalação de cinzeiros e outros dispositivos, que é medida necessária e adequada à evitação do abandono dos resíduos em causa, de facto assacando uma responsabilidade que se insere no objeto social de tais complexos – como dispor de casas-de-banho, por exemplo -, agravadas reservas de constitucionalidade nos suscita a obrigação, impendente sobre estabelecimentos e organismos gestores de edifícios públicos, de limpeza dos resíduos de pontas de cigarros e afins descartados pelos seus utilizadores, obrigação essa para cujo incumprimento se prevê a sanção com contraordenação grave.

De um ponto de vista prático, de assunção de responsabilidade, as questões aqui a colocar-se prendem-se com saber: (i) porque há-de um estabelecimento fazer e suportar o trabalho reservado, máxime pela Constituição e pela Lei, às autarquias locais, qual seja o trabalho de limpeza da via pública; (ii) como sabem os estabelecimentos e os gestores de edifícios que as pontas de cigarros descartadas na via pública nas respetivas imediações provêm dos respetivos utilizadores, quem diz ao legislador que tal abandono não é da autoria de passantes em nada relacionados com o estabelecimento, e quem determina de que massa de utilizadores de estabelecimentos ou edifícios públicos provém o abandono de resíduos, se eles se situarem “porta sim, porta não” em áreas urbanas consolidadas? (iii) os estabelecimentos e gestores de edifícios públicos devem limpar a soleira das suas portas? Ou o passeio que lhes fica em frente? Ou a estrada? E se os seus utilizadores se costumarem reunir para fumar na arcada que fica no outro lado na rua, ou ao virar da esquina, por sinal até à porta de outro estabelecimento ou edifício público?

Em termos constitucionais, o facto de, perante as obrigações e sanções em causa, se poder colocar estas questões, torna a solução, consistente em sancionar com contraordenação ambiental grave a falta de limpeza de cigarros descartados por estabelecimentos e responsáveis por edifícios públicos, na respetiva cercania, sem se saber em que medida o funcionamento dessas instalações é tido ou achado quanto ao dito descarte, é **solução violadora do princípio da culpa**, derivado, pela jurisprudência do Tribunal Constitucional, dos

artigos 1.º e 25.º, número 1, da Constituição.

Não se ignora o acolhimento de uma tese orientadora como a de FIGUEIREDO DIAS, segundo a qual o *princípio da culpa* não está tão fortemente em causa no Direito das Contraordenações, visto não estar em causa qualquer privação da liberdade e, assim, as sanções contraordenacionais serem, antes de mais, admoestações indicativas da responsabilidade social dos agentes.

Contudo, desde pelo menos o Acórdão n.º 574/95, do Tribunal Constitucional, se sabe que, falando no “... *princípio da culpa, que deriva da essencial dignidade da pessoa humana e se extrai dos artigos 1º e 25º, nº 1, da Constituição* [, se entende que] *Este último princípio - para além de proibir a responsabilidade objectiva no domínio do direito público sancionatório, antes exigindo o estabelecimento de um nexu subjectivo entre o agente e o facto, a título de dolo ou de negligência - obsta a que a medida da sanção exceda a da culpa*”.

Desde este acórdão, se em questões de medida da pena se têm feito algumas concessões à culpa no domínio contraordenacional, a verdade é que, talvez por se estar a falar, ainda assim, de responsabilizar indivíduos, por si ou por detrás de organizações, se tem mantido incontestada a jurisprudência segundo a qual é seu conteúdo o de “... *proibir a responsabilidade objectiva no domínio do direito público sancionatório* [- e não só do Direito penal, notem-se os termos literais -], *antes exigindo o estabelecimento de um nexu subjectivo entre o agente e o facto, a título de dolo ou de negligência*”.

Pois bem: obrigar, sob pena de contraordenação grave, estabelecimentos a limparem as pontas de cigarro descartadas na via pública sem determinação de um raio, e sem se poder saber se o descarte foi ou não provocado pelos respetivos utilizadores, por ser tal origem um facto de prova difícilíssima – senão impossível -, vale por introduzir, em matéria de abandono de resíduos e seu regime contraordenacional, “... *a responsabilidade objectiva no domínio do direito público sancionatório, [prescindindo-se do] estabelecimento de um nexu subjectivo entre o agente e o facto, a título de dolo ou de negligência*”.

Tal é gravosamente inconstitucional, por **violação do princípio da dignidade da pessoa humana**, conjugado com a **proteção da integridade moral**, protegidos, respetivamente, pelos artigos 1.º e 25.º da Constituição.

V. De resto, os problemas no que respeita à imputação de responsabilidades contraordenacionais pelo descarte de pontas de cigarros e afins aos estabelecimentos e administrações de edifícios públicos em redor dos quais esse descarte de efetiva não

terminam por aqui.

Assim, quando, por força desde logo do artigo 1.º, mas com influência em toda a tessitura do Projeto de Lei, se referem as obrigações e as sanções aqui previstas a “... *pessoas ou entidades exploradoras de estabelecimentos comerciais, de transportes públicos, de edifícios destinados a ocupação não habitacional tais como prestação de serviços, instituições de ensino superior, atividade hoteleira e alojamento local*”, será legítimo perguntarmo-nos, ao abrigo de um juízo básico de igualdade nos sacrifícios, decorrente do artigo 13.º da Constituição: porque se abrangem os estabelecimentos de ensino superior e não qualquer escola à porta da qual professores e funcionários possam fumar? Que dizer das indústrias? Ou de grandes condomínios privados à porta dos quais as pessoas fumem? Ou de edifícios com uso misto, habitacional e não habitacional?

Trata-se, aqui, de **violação patente do princípio da igualdade**, bem como também da regra da **determinabilidade** das leis, no sentido de clareza das disposições legislativas, identificada pela nossa jurisprudência constitucional como um subprincípio do Estado de Direito, consagrado no artigo 2.º da Constituição.

Impor-se-á, por conseguinte, um conceito mais lato e ao mesmo tempo mais abrangente, que não introduza esta exemplificação, salvo o devido respeito, “parcelar” e “impressionista”. Estes problemas contagiam-se, por identidade de formulação, aos artigos 4.º a 7.º.

VI. Assim, na generalidade, a presente iniciativa padece de **INCONSTITUCIONALIDADE TOTAL**, por violação:

- 1) No que diz respeito às obrigações e sanções impostas às pessoas singulares em matéria de descarte de pontas de cigarros, dos princípios da **segurança jurídica** e da **proporcionalidade** na vertente da adequação, todos subprincípios do Estado de Direito, consagrado no artigo 2.º da Constituição, ao particularizar um tipo de resíduo no que respeita ao seu abandono, induzindo a presença de um regime diferente, para de facto o sujeitar a um regime igual ao do abandono dos restantes resíduos, onde já se inseria, mas introduzindo obscuridade sobre as razões da especificação distintiva;
- 2) No que tange às obrigações impendentes sobre pessoas ou entidades exploradoras de edifícios não habitacionais e estabelecimentos, consistente na limpeza dos resíduos de cigarros descartados por pessoas singulares, bem como ao quadro sancionatório previsto para a violação dessas obrigações, do **princípio da culpa** em matéria de Direito Sancionatório, pois não pode ser imputado dolo ou negligência a tais pessoas ou entidades

exploradoras por condutas totalmente alheias, num raio de ação completamente indeterminado e indeterminável, o que não se coaduna com os artigos 1.º e 25.º da Constituição, segundo a melhor jurisprudência do Tribunal Constitucional em matéria de contraordenações;

- 3) Quanto à enumeração exemplificativa dos estabelecimentos e edifícios não habitacionais, do **princípio da igualdade**, por se poder reportar o fenómeno regulado pela lei a muitos outros edifícios, estabelecimentos e categorias não contemplados nos exemplos, violando-se também, da mesma penada, o **princípio da determinabilidade das leis**, tido pela jurisprudência do Tribunal Constitucional como uma concretização do artigo 2.º da Constituição.

2. NA ESPECIALIDADE

2.1 DAS INCONSTITUCIONALIDADES MATERIAIS

2.1.1 DA INCONSTITUCIONALIDADE DO ARTIGO 8.º POR VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA AUTONOMIA LOCAL

O artigo 8.º do Projeto de Lei replica, no fundamental, o disposto no artigo 5.º do RGGR, em matéria de responsabilidade do produtor pelo resíduo, fazendo remontar tal responsabilidade ao então produtor da própria matéria a partir da qual se gera o resíduo.

No entanto, todos os preceitos do artigo 5.º são replicados menos o n.º 2, nos termos do qual *“Exceptuam-se do disposto no número anterior os resíduos urbanos cuja produção diária não exceda 1100 l por produtor, caso em que a respectiva gestão é assegurada pelos municípios”*, sendo resíduo urbano, nos termos da alínea mm) do artigo 3.º do mesmo RGGR, *“...o resíduo proveniente de habitações bem como outro resíduo que, pela sua natureza ou composição, seja semelhante ao resíduo proveniente de habitações”*.

Ora, se olharmos às outras classificações de resíduos presentes no artigo 3.º dos RGGR, os resíduos decorrentes dos cigarros e afins só poderão ser considerados como *“resíduos urbanos”*, visto que emergem de utilizações individuais/pessoais e, quanto a proveniência, além de não ultrapassarem o volume previsto na alínea mm), não são nem resíduos *agrícolas* (alínea ff)), nem resíduos de *construção e*

demolição (alínea ggg)), nem resíduos hospitalares (alínea hh)), nem resíduos industriais (alínea ii)), nem tão-pouco resíduos inertes (alínea jj) ou resíduos perigosos (alínea ll)).

Como bem se sabe, estabelecer normas de responsabilidade pelos resíduos sem assegurar o monopólio municipal da gestão de resíduos urbanos equivale a uma violação do n.º 1 do artigo 6.º – “O Estado é unitário e respeita na sua organização e funcionamento o regime autonómico insular e os princípios da **subsidiariedade**, da **autonomia das autarquias locais** e da descentralização democrática da administração pública” – do n.º 2 do artigo 235.º – “As autarquias locais são pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas” – e do n.º 1 do artigo 237.º – “As atribuições e a organização das autarquias locais, bem como a competência dos seus órgãos, serão reguladas por lei, de harmonia com o princípio da descentralização administrativa” –, todos da Constituição, normas estas a cuja luz, segundo é inequivocamente reconhecido pela mais recente e atualizada jurisprudência constitucional, a recolha e armazenamento de resíduos sólidos urbanos consubstancia uma atribuição das autarquias locais, que o Estado, ou privados, só podem chamar a si dentro de uma lógica de proporcionalidade (*cf.* os Acórdãos n.ºs 717/2017 e 420/2018, do Tribunal Constitucional), lógica essa jamais subjacente a esta medida, porquanto:

- *Proporcionalidade* implica, desde logo, adequação da medida ao fim que visa prosseguir, sendo que, se o que se quer com a retirada da recolha de resíduos de cigarros aos municípios é melhorar a reciclabilidade e a preservação ambiental, já se viu que a medida se revela totalmente fruste e inaplicável;
- Não sendo a medida adequada ao que se quer com ela, não preenche também o requisito de ser indispensável, segundo requisito constitucional da proporcionalidade;
- E – terceiro requisito da proporcionalidade – os seus custos concorrenciais e ambientais, além da própria supressão da autonomia local, afiguram-se como superando qualquer benefício, pois, sem se conseguir operacionalizar uma recolha de resíduos por indeterminabilidade do objeto e do âmbito, o recurso indiscriminado a um comerciante ou a uma entidade gestora de fluxos específicos, nomeadamente só quando uma das múltiplas entidades gestoras de fluxos específicos reúne as empresas

tabaqueiras – que seriam os produtores do produto do qual emerge o resíduo – poderia dar origem a distorções da concorrência entre as várias entidades gestoras de fluxos específicos com quotas de mercado repartidas.

2.1.2 DA INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DO N.º 4 DO ARTIGO 6.º, POR VIOLAÇÃO DO N.º 5 DO ARTIGO 112.º DA CONSTITUIÇÃO

Vem dispor-se no n.º 4 do artigo 6.º do Projeto que *“Outras condutas podem ser impostas através de despacho ministerial”*.

Este é o exemplo de escola de norma materialmente inconstitucional, por violação do n.º 5 do artigo 112.º da Constituição, *“5. Nenhuma lei pode criar outras categorias de atos legislativos ou conferir a atos de outra natureza o poder de, com eficácia externa, interpretar, integrar, modificar, suspender ou revogar qualquer dos seus preceitos”*; estando esta lei a dar, pelo n.º 4 do artigo 6.º, o poder a um Despacho para a integrar, i.e., para a completar, para mais sem se dar indicação sobre quem é o Ministro competente e qual a medida da extensão a outras condutas do núcleo de obrigações e sanções em causa! Ainda para mais, em domínio contraordenacional, ao qual se aplica, por força do n.º 10 do artigo 32.º, o *princípio da legalidade criminal* estatuído no artigo 29.º da Constituição.

2.1 REPAROS DE FORMA

I. Ainda a um nível secundário, de forma, mas não de somenos importância, se deixam as observações que seguem.

II. No artigo 1.º, dispõe-se que *“A presente lei regulamenta...”*. Ora, sendo o regulamento um ato infra-legal, nos termos do artigo 112.º, n.ºs 6 e 7 da Constituição, e o verbo *regulamentar* – nos termos da mesma Constituição – um verbo reservado ao desenvolvimento normativo de atos normativos por regulamentos administrativos, está aqui mal utilizado, pois trata-se de uma lei e não de regulamento. Quer-se pois dizer: *“A presente lei regula...”*.

III. Por outro lado, no mesmo artigo 1.º, estatui-se que que esta lei vem regular *“...o fim destinado às pontas de cigarro, de charuto ou outros cigarros pelo consumidor [etc]...”*, ante o que cabe perguntar:

- a. O que é “...o fim destinado”? É “...o destino”? Ou “o uso em termos de reciclagem”/“valorização”? Não se percebe!
- b. Não se percebe o que são “...pontas de cigarro (...) ou outros cigarros”, ficando-se o resultado interpretativo da leitura desta oração entre a tautologia e a indefinição;

IV. Ainda nos termos do artigo 2.º, “As denominadas pontas de cigarros, de charutos ou outros cigarros, são resíduos sólidos públicos...”, mas não existe um conceito de “Resíduos sólidos públicos” no RGGR!

V. Já nos termos do artigo 3.º, “Sensibilização dos consumidores o Governo deve promover campanhas de sensibilização dos consumidores para o fim responsável dos resíduos de tabaco, nomeadamente as pontas de cigarro, de charutos ou outros cigarros”, cumprindo perguntarmo-nos se se está aqui a falar de “Fim responsável” como “eliminação”, ou de “Fim responsável” como “destino/gestão”.

3. CONCLUSÃO

Salva-se da INCONSTITUCIONALIDADE TOTAL da presente iniciativa, gravíssima por se tratar de Direito sancionatório nos termos *supra* fundamentados, a consagração da salutar, constitucionalmente proporcional e aplicável **obrigação de os estabelecimentos e edifícios não habitacionais conterem recetáculos adequados para os resíduos de pontas de cigarros e afins**; norma que, com a sua consequência contraordenacional, poderia figurar, por exemplo, na legislação destinada a evitar o consumo do tabaco, ou até na legislação sobre as várias atividades económicas e usos dos edifícios – como a obrigação de ter casas-de-banho, cozinhas, garagens, etc.

De resto, e tal qual se referiu, a presente iniciativa padece de INCONSTITUCIONALIDADE TOTAL, por violação:

- 1) No que diz respeito às obrigações e sanções impostas às pessoas singulares em matéria de descarte de pontas de cigarros, dos princípios da **segurança jurídica** e da **proporcionalidade** na vertente da adequação, todos subprincípios do Estado de Direito consagrado no artigo 2.º da Constituição, ao particularizar um tipo de resíduo no que respeita ao seu abandono, induzindo a presença de um regime diferente, para de facto o sujeitar a um regime igual ao do abandono dos restantes resíduos, onde já se inseria, mas introduzindo obscuridade sobre as razões da especificação distintiva;

- 2) No que tange às obrigações impendentes sobre pessoas ou entidades exploradoras de edifícios não habitacionais e estabelecimentos, consistente na limpeza dos resíduos de cigarros descartados por pessoas singulares, bem como ao quadro sancionatório previsto para a violação dessas obrigações, do **princípio da culpa** em matéria de Direito Sancionatório, pois não pode ser imputado dolo ou negligência a tais pessoas ou entidades exploradoras por condutas totalmente alheias, num raio de ação completamente indeterminado e indeterminável, o que não se coaduna com os artigos 1.º e 25.º da Constituição, segundo a melhor jurisprudência do Tribunal Constitucional em matéria de contraordenações;
- 3) Quanto à enumeração exemplificativa dos estabelecimentos e edifícios não habitacionais, do **princípio da igualdade**, por se poder reportar o fenómeno regulado pela lei a muitos outros edifícios, estabelecimentos e categorias não contemplados nos exemplos, violando-se também, da mesma penada, o **princípio da determinabilidade** das leis, tido pela jurisprudência do Tribunal Constitucional como uma concretização do artigo 2.º da Constituição;
- 4) No que diz respeito à subtração da recolha dos resíduos de pontas de cigarros abandonados à recolha municipal, dos princípios da **subsidiariedade** e da **autonomia local**, previstos no n.º 1 do artigo 6.º e no n.º 2 do artigo 237.º, todos da Constituição.

Este é, salvo melhor opinião, o nosso parecer.

José Eduardo Martins

[SÓCIO COORDENADOR DA ÁREA DE PRÁTICA DE DIREITO
PÚBLICO & AMBIENTE]

Ricardo Branco

[DOUTOR EM DIREITO, PROFESSOR NA FACULDADE DE
DIREITO DA UNIVERSIDADE DE LISBOA E JURISCONSULTO]